



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-127

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

23 июня 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Вавилычевой Т.Ю.

при секретаре
с участием прокурора

Горбачевой Е.А.
Засеевой Э.С.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Никитиной Кристины Руслановны о признании недействующим частично Порядка проведения судебно-медицинской экспертизы и установления причинно-следственных связей по факту неоказания или ненадлежащего оказания медицинской помощи, утвержденного 21 июня 2017 г. директором ФГБУ «Российский центр судебно-медицинской экспертизы» Министерства здравоохранения Российской Федерации, главным внештатным специалистом по судебно-медицинской экспертизе Министерства здравоохранения Российской Федерации доктором медицинских наук А.В. Ковалевым,

по апелляционной жалобе Никитиной К.Р., поданной ее представителем Сычевым С.А., на решение Верховного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2020 г. по делу № АКПИ19-985, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Министерства здравоохранения Российской Федерации Шустова А.В., директора ФГБУ «РЦСМЭ» Ковалева А.В., Министерства юстиции Российской Федерации Овсянниковой О.А., заключение прокурора

Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

директором федерального государственного бюджетного учреждения «Российский центр судебно-медицинской экспертизы» (далее также – ФГБУ «РЦСМЭ», Учреждение) Министерства здравоохранения Российской Федерации (далее – Минздрав России), главным внештатным специалистом по судебно-медицинской экспертизе Минздрава России доктором медицинских наук А.В. Ковалевым 21 июня 2017 г. утверждены Методические рекомендации «Порядок проведения судебно-медицинской экспертизы и установления причинно-следственных связей по факту неоказания или ненадлежащего оказания медицинской помощи» (далее также – Методические рекомендации, Порядок).

Методические рекомендации содержат абзацы следующего содержания: что при отсутствии причинной (прямой) связи недостатка оказания медицинской помощи с наступившим неблагоприятным исходом степень тяжести вреда, причиненного здоровью человека действием (бездействием) медицинского работника, не устанавливается. «Как в уголовном, так и в гражданском праве наличие непрямой (косвенной, опосредованной) причинной связи между противоправным деянием означает, что это деяние лежит за пределами данного конкретного случая, следовательно, и за пределами юридически значимой причинной связи.»

Никитина К.Р. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими Методических рекомендаций, ссылаясь на то, что они содержат разъяснения законодательства, обладают признаками нормативного правового акта и противоречат Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ), так как определение юридической значимости непрямой причинно-следственной связи между действиями и наступившими последствиями относится к полномочиям суда по оценке доказательств по конкретному судебному спору. Нарушение своих прав усматривает в том, что в основу принятых по делу судебных постановлений по ее иску о компенсации морального вреда, причиненного ее здоровью в результате некачественного оказания медицинской услуги, повлекшего тяжкий вред для ее здоровья, положены выводы судебных экспертиз, основанные на оспариваемых положениях Порядка.

Минздрав России, ФГБУ «РЦСМЭ» и Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменных возражениях на административный иск указали, что Порядок не является нормативным правовым актом, а также актом, содержащим разъяснения законодательства и

обладающим нормативными свойствами. Рекомендации каких-либо правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений, не содержат, представляют собой методический документ, разработанный в рамках основных видов деятельности Учреждения, прав и законных интересов административного истца не нарушают.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2020 г. в удовлетворении административного искового заявления Никитиной Р.А. отказано.

В апелляционной жалобе, поданной представителем Никитиной К.Р. – Сычевым С.А. (далее – административный истец), считая такое решение незаконным и не обоснованным, административный истец просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска в связи с нарушением и неправильным применением судом первой инстанции норм материального и процессуального права.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минздрав России, ФГБУ «РЦСМЭ», Минюст России указали, что оснований для отмены решения суда первой инстанции, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется.

Никитина К.Р. в судебное заседание Апелляционной коллегии не явилась, о времени и месте судебного разбирательства извещена в установленном законом порядке.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации, проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, не находит оснований к отмене решения суда.

Согласно статье 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее также – акты, обладающие нормативными свойствами), рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определенными этой статьей (часть 1).

При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений (пункт 2 части 5).

Выполняя требования приведенных норм закона, суд первой инстанции пришёл к обоснованному выводу, что по настоящему административному делу такие основания для признания Методических указаний недействующими отсутствуют.

Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ) предусмотрено, что судебно-медицинская и судебно-психиатрическая экспертизы проводятся в целях установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу, в медицинских организациях экспертами в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной судебно-экспертной деятельности (часть 1 статьи 62). Порядок проведения судебно-медицинской и судебно-психиатрической экспертиз и порядок определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (часть 2 статьи 62).

Минздрав России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обязательного медицинского страхования, обращения лекарственных средств для медицинского применения, включая вопросы организации профилактики заболеваний, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа, медицинской помощи, медицинской реабилитации и медицинских экспертиз (за исключением медико-социальной экспертизы и военно-врачебной экспертизы), на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Министерство самостоятельно принимает порядок проведения судебно-медицинской экспертизы и судебно-психиатрической экспертизы (пункт 1, подпункт 5.2.77 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608 (далее - Положение).

Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (далее - Минздравсоцразвития России) от 12 мая 2010 г. № 346н утвержден Порядок организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации (далее – Порядок № 346н).

В соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ) научно-методическое обеспечение производства судебных экспертиз, а также дополнительное профессиональное образование государственных судебных экспертов возлагается соответствующими уполномоченными федеральными государственными органами на судебно-экспертные учреждения и (или) экспертные подразделения из числа указанных в частях первой и второй статьи 11 данного федерального закона (часть вторая статьи 38).

Согласно абзацу одиннадцатому статьи 9 Федерального закона № 73-ФЗ уполномоченными федеральными государственными органами являются федеральные органы исполнительной власти, на которые возложены функции по организации, в том числе нормативно-правовому регулированию и методическому обеспечению, и (или) производству экспертизы в целях осуществления судопроизводства в Российской Федерации, и федеральный государственный орган, осуществляющий в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства.

На основании Устава ФГБУ «РЦСМЭ» Минздрава России, утверждённого приказом Минздравсоцразвития России от 20 июля 2011 г. № 764, Учреждение является федеральным государственным бюджетным учреждением науки, финансовое обеспечение выполнения функций которого осуществляется за счет средств федерального бюджета, а также иных, предусмотренных законодательством источников (пункт 1.1). Предметом и целями деятельности Учреждения являются в том числе разработка научных основ организации и производства судебных экспертиз, разработка единого методического подхода к экспертной практике, изучению и внедрению в практику современных подходов судебно-медицинских экспертиз живых лиц, вещественных доказательств, трупов, судебно-химического и судебно-биологического анализа (пункт 2.1). Для достижения указанных целей Учреждение осуществляет за счет средств федерального бюджета, в том числе издание и распространение печатной продукции, содержащей результаты научной и научно-технической деятельности Учреждения (пункт 2.2).

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что Методические рекомендации разработаны и утверждены директором ФГБУ «РЦСМЭ» Минздрава России, главным внештатным специалистом по судебно-медицинской экспертизе Минздрава России в рамках основных видов деятельности Учреждения, являются методическим документом, содержащим научно-практические выводы их автора, и не являются нормативным правовым актом.

Как следует из содержания оспариваемых в части Методических рекомендаций, они предназначены для врачей – судебно-медицинских экспертов; врачей иных специальностей и фармацевтов, привлекаемых в установленном законом порядке к проведению судебно-медицинских экспертиз по так называемым «врачебным» делам, могут быть использованы в повседневной работе судьями, следователями, дознавателями, работниками прокуратуры и адвокатуры, и могут быть рекомендованы для преподавания на курсах повышения квалификации врачей – судебно-медицинских экспертов в образовательных учреждениях высшего и дополнительного профессионального образования (абзац третий) и рекомендованы к изданию Ученым советом ФГБУ «Российский центр судебно-медицинской экспертизы» Минздрава России (протокол № 2 от 21 июня 2017 г.) (абзац шестой).

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании

нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснено, что существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц (пункт 3).

Суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что Методические рекомендации не обладают нормативными свойствами, так как содержащиеся в них положения, в том числе в оспариваемой части, не содержат результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц, и не затрагивают права и свободы граждан и организаций, следовательно, они не подлежали государственной регистрации в Минюсте России, в соответствии с требованиями, установленными Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Довод административного истца в апелляционной жалобе об указании судом первой инстанции в решении на то, что Методические рекомендации в оспариваемой части разъясняют отдельные нормативные правовые акты в части отсутствия необходимости установления экспертом косвенной причинно-следственной связи при проведении экспертиз по гражданским делам, противоречит содержанию оспариваемого решения суда. Суд первой инстанции правильно указал в обжалованном решении, что Методические рекомендации носят рекомендательный характер и имеют многочисленные ссылки на нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие затронутые правоотношения, а также ссылки на постановления, определения, обзоры судов, комментарии к законодательным актам, которыми должен руководствоваться эксперт, при производстве экспертизы. Каких-либо норм содержащих разъяснение законодательства, обязательных для исполнения, в том числе в оспариваемой части, они не содержат.

Ссылка в апелляционной жалобе на нарушение судом первой инстанции части 4 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, предусматривающей, что обязанность доказывания обстоятельств, указанных в пункте 3 части 3 названной статьи, возлагается на орган, организацию или должностное лицо, которые приняли акт, обладающий нормативными свойствами, противоречит материалам административного дела и содержанию решения суда, и не влечет его отмену.

Суд обоснованно отверг довод административного истца об обязательном характере положений Методических рекомендаций, поскольку на основании норм Федерального закона № 73-ФЗ, определяющего правовую основу, принципы организации и основные направления государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации в гражданском, административном и уголовном судопроизводстве, и Порядка № 346н, регулирующего вопросы организации и производства судебно-медицинской экспертизы, при даче заключения эксперт основывается на результатах проведенных исследований в соответствии со своими специальными знаниями, в связи с чем свободен в выборе экспертных методик для достижения задачи государственной судебно-экспертной деятельности, о чём свидетельствуют и положения оспариваемых в части Методических рекомендаций.

Ссылка в апелляционной жалобе на неприменение судом при разрешении данного административного дела пункта 13 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», на основании которого, по его (административного истца) мнению, дело подлежало передаче в районный суд, не может повлечь отмену обжалованного решения суда, так как лишь рассмотрев требования по существу, возможно было установить, является ли оспариваемый акт нормативным правовым актом, содержащим разъяснения законодательства и обладающим нормативными свойствами.

В силу части 1 статьи 27 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административное дело, принятое судом к своему производству с соблюдением правил подсудности, должно быть разрешено им по существу, хотя бы в дальнейшем оно станет подсудным другому суду общей юрисдикции или арбитражному суду.

Никитиной К.Р. был заявлен административный иск об оспаривании Порядка, как акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами. На стадии принятия данного административного иска к производству Верховного Суда Российской Федерации отсутствовали основания полагать, что заявленное требование не подлежит рассмотрению в Верховном Суде Российской Федерации.

Установив, что Методические рекомендации в оспариваемой части не обладают нормативными свойствами и, следовательно, права административного истца не нарушают, суд на основании пункта 2 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации правомерно отказал в удовлетворении заявленного требования.

Апелляционная жалоба не содержит доводов, которые могли бы являться основанием для отмены решения суда.

Судом принято решение в соответствии с нормами материального права, регулирующими рассматриваемые правоотношения, при правильном их применении и толковании. Процессуальных нарушений, которые бы влекли отмену решения суда, не установлено.

Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Никитиной Кристины Руслановны – без удовлетворения.

Председательствующий


Г.В. Манохина

Члены коллегии


В.Ю. Зайцев
Т.Ю. Вавилычева